

OLOF EHRENKRONA:

New York, New York

För några år sedan hotades staden New York av konkurs. Staden hade skaffat sig en rad automatiskt växande utgiftsposter och tvangs till en alltmer kortsiktig upplåning. Bankerna slog till bromsarna och en lång kamp inleddes för att sanera finanserna. Olof Ehrenkrona, politisk sekreterare i Moderata Samlingspartiet, har studerat den långa kampen för att återställa förtroendet för stadens kreditvärdighet. Vi borde kunna dra nytta av de erfarenheter New York fått göra.

För sju år sedan stod New York City på randen av konkurs. Ett sedan länge inbyggt underskott i stadens finanser kunde inte längre döljas. Bankerna slog till bromsarna. Staden var inte längre kreditvärdig. Nu inleddes en lång kamp för att sanera stadens finanser. Först efter sex år hade förtroendet återställts så att New York återigen kunde emittera obligationer med säkerhet i framtida skatteinkomster.

New Yorks normala politiska instanser förmådde inte klara krisen. Därtill var motsättningarna för stora – inte minst gällde det gentemot facket. Andra var tvungna att gripa in – delstatsguvernören – sökte råd hos en av New Yorks mest ansedda bankirfirmor. En av delägarna Felix Rohaytn fick uppdraget att planera den finansiella saneringsverksamheten.

För Svensk Tidskrifts räkning tog jag kontakt med Rohaytns medarbetare i New York för att diskutera deras erfarenheter av att sanera i finanserna i en stad av New Yorks storlek. Det går inte att dra absoluta paralleller med svenska förhållanden. Därtill är skillnaderna alltför stora. Men ändå är deras erfarenheter intressanta. Det gäller effekterna av vissa ekonomiska styrmedel, och hur det politiska systemet fungerar i en "stressituation".

Krisens orsaker

Orsakerna till New Yorks finansiella kris härrör från mitten av 1960-talet. Utgifterna ökade kraftigt dels som en följd av en allmän konjunkturuppgång och dels pga Great Society-programmet och andra federala socialpolitiska insatser. Två

tredjedelar av utgifterna kunde då finansieras genom statliga bidrag istället för via de egna skatteintäkterna. Därigenom förlorade rädslan för skattehöjningar sin återhållande verkan. Antalet kommunalanställda i New York ökade snabbt under dessa rekordår. Lönekostnaderna steg med mer än 8 procent om året. Fenomenet känns igen från de "kommunala rekordåren" i vårt eget land.

Staden skaffade sig en rad automatiskt växande utgiftsposter. Ökningen översteg kraftigt den ekonomiska tillväxten och därmed också tillväxten i skattebasen. John Lindsay försökte år 1974 begränsa antalet åtaganden, men utan nedskärningar växte gapet mellan utgifter och inkomster. Återigen – fenomenet känns igen.

Liksom svenska kommuner måste de amerikanska balansera budgeten. Man kan fråga sig hur det då var möjligt att släppa fram de kraftiga underskott som till slut skulle driva New York nästan till konkurs. Men det finns många sätt att dölja ett underskott. Ett är att laborera med vad som skall tillföras drifts- respektive kapitalbudgeten. Ett annat sätt – det tillämpades särskilt ofta i New York – är att skriva upp inkomsterna.

Vi tror gärna att vi i Sverige har särskilt svårt att få facket att godta produktivitetshöjande förändringar och anpassa löneökningarna till produktivitetsutvecklingen. Situationen i USA är ofta ännu besvärligare – åtminstone när det gäller offentligt anställda. New York hade mycket militanta fackliga organisationer som tilltvungade sig stora löneökningar och rader av egenartade förmåner. Liksom skett här hemma höjdes lönerna för New Yorks anställda betydligt

snabbare än för de privatanställda. Bland de nästan engelska förmånerna kan nämnas uniformsbidrag även till yrkeskategorier som inte behövde uniform, lediga födelsedagar och ledighet för blodgivning.

De direkta kostnadsökningarna var nog så besvärliga att bära för New York, men värst var sannolikt den sjunkande produktiviteten. Det krävdes mer och mer personal för att upprätthålla nivån på den offentliga servicen. Kostnaden bara för att upprätthålla oförändrad standard ökade tre gånger snabbare än skatteunderlaget.

Alltmer kortsiktig upplåning

De växande underskotten tvingade fram en alltmer kortsiktig upplåning. Det var en offentlig hemlighet bland de inblandade, men eftersom alla hade intressen som stred emot en sund saneringspolitik fortsatte lånekarusellen att snurra. Politikerna ville av politiska skäl undvika nedskärningar, facket var beroende av den offentliga expansionen för att kunna öka sysselsättningen och höja lönerna. Bankerna såg utlåningen till staden som en lönsam affär.

En sammanfattning av krisen i staden New York skulle lyda ungefär så här: En budgetkris hade uppstått därför att utgifterna under flera år överstigit inkomsterna. En finansiell kris uppstod när staden blev alltmer beroende av korta lån och lånemarknaden till slut sade stopp. En politisk kris uppstod när det visade sig nästan omöjligt att anpassa sig till den nya finansiella situationen. Så såg orsakerna ut till det som höll på att leda till konkurs i världens finansiella centrum.

Politikernas första reaktion var att begära bidrag från de federala myndigheterna. Den klassiska hotbilden målades upp – avskedanden av 70 000 anställda tillsammans med stora neddragningar i brandförsvaret, polisen, skolan och hälsovården. Det tycktes inte vara någon hejd på allt elände som skulle utbryta om inte de federala myndigheterna grep in. Bilden känns igen. I agitationen ingick också hårda angrepp på bankerna för att dessa inte ville låna ut mer pengar.

Facket konstaterade att det inte kunde godtas några avskedanden. De tog ut sina konfliktfonder från de stora bankerna och demonstrerade på gatorna. Mera sansade reaktioner kom från bankvärlden som föreslog ett lönestopp. Förslaget mottogs till en början med kylig tystnad. Då blev det dags för delstatsguvernören Carey att gripa in ehuru det skedde ytterst motvilligt. Men Carey visste att en konkurs i New York City också hotade delstatens ekonomiska ställning. Han var dessutom starkt medveten om att stadens egna politiker icke skulle förmå att lösa krisen.

Motåtgärder

Bankfirman Lazard Freres & Co koplades in och föreslog att en opolitisk kommitté skulle inrättas med sådana befogenheter att staden tvingades att verkligen sanera ekonomin. Målet för arbetet skulle vara att lösa den akuta finansieringskrisen och samtidigt få staden att balansera sin budget. Upplåningen skulle ske mot säkerhet i framtida skatteintäkter som undandrog stadens politiska kontroll.

New Yorks borgmästare protesterade

och andra kommunalpolitiker följde upp kritiken. Till slut nåddes en kompromiss. Staden fick påverka sammansättningen av kommittén men guvernören fick utslagsröst. Kommissionens "politiska" mandat var svårt att fastställa. Möjligheterna att lösa den akuta finansiella krisen stod och föll med att bankerna kunde känna sig säkra på att de nya lånen gick till en sanering av skulderna och inte till fortsatt expansion. De vägrade att godta någon annan säkerhet än "raka rör" mellan delar av skatteintäkterna och kreditorerna. De ville också försäkra sig om att saneringen åtföljdes av en strukturell anpassning av stadens verksamhet. Förhandlingarna fördes ända till dess att konkursen återigen var förestående.

Stadens budgetbehandling blockerades. Vilda strejker utbröt. Borgmästaren hotade med avskedanden. Saneringsgruppen, bankerna liksom borgmästaren förlorade alla i trovärdighet. Men till slut nåddes överenskommelse om ett "frivilligt" lönestopp. Under förhandlingarnas gång bytte facket visserligen fot och sade sig föredra avskedanden framför att avstå från sina framförhandlade rättigheter. Man bestämde sig ändå för att söka klara krisen genom lönestopp och naturlig avgång. Guvernören lovade också att befria staden från en rad uppgifter som vanligen åvilar delstaterna i USA, men som New York City frivilligt åtagit sig. Men skattehöjningar då? Ansågs sådana inte nödvändiga i ett akut krisläge?

Det fanns de som förordade höjda skatter. Men de flesta inblandade insåg att det inte längre var en framkomlig väg. Tvärtom hade tidigare skattehöjningar medfört att företagen flyttade ut från New York. Ytterligare höjningar skulle

minska skattebasen ännu mer trodde man. Och gjorde tvärtom. Skatterna sänktes istället kraftigt, både för företag och enskilda.

De jag talade med ansåg ännu att det var för tidigt att definitivt slå fast att skattesänkningarna lett till högre inkomster för stadskassan. Men det var helt klart att utflyttningstrenden hade vänt. Företag började åter etablera sig i staden. Inte heller de kraftigt sänkta inkomstskatterna hade lett till lägre skatteinkomster. Utbudseffekten är märkbar även om det inte har gjorts några försök att kvantifiera den.

Det man däremot redan nu ville poängtera var de positiva effekterna av lönestoppet. Under den femårsperiod lönerna inte hade höjts hade antalet anställda minskat med 60 000 utan att några avskedats. Folk valde att övergå till den enskilda sektorn där lönerna steg som vanligt. Därigenom åstadkoms dubbla budgeteffekter. Kostnadsökningarna blev mindre när löneökningarna uteblev. Direkta besparingar kunde göras när folk slutade.

Den vanlige New Yorkbons reaktioner inför åtstramningen skiftade. Ingen stack under stol'n med att många klagade på en sämre offentlig service. Samtidigt överraskades man av att protesterna bland folk i gemen inte blev större. Avgiftsfinansiering och lägre ambitioner när det gäller sådant som gaturenhållning etc godtogs av invånarna med trots allt ganska lätt hjärta. Det var från facket och de lokala politikerna som det svåraste motståndet kom.

Svensk parallell

Det som var New Yorks problem i mitten av 1970-talet kan delvis bli även Sveriges. Orsakerna till krisen känns igen. Även hos oss riskerar kommun efter kommun att hamna i allvarliga svårigheter när staten inte längre förmår att bidra till de utgifter som riksdagen åsamkat dem. Beräkningar visar att det finansiella underskottet i den kommunala sektorn kommer att vara mellan 15 och 20 miljarder 1985 om inget görs. Det betyder kraftiga skattehöjningar eller en dramatisk nedskärning av utgifterna. Samtidigt har våra kommuner ett bättre finansiellt utgångsläge. En målmedveten anpassning av verksamheten redan nu kan därför förhindra hot om betalningsinställelse. Men sker inte detta mycket snart kommer också svenska kommuner och landsting att bygga in stora underskott i sina budgetar eller höja skatterna så kraftigt att skattebasen kollapsar.

I de flesta stora kommuner och landsting har socialdemokraterna idag majoritet. Det är synd att påstå att socialdemokratiska kommunalpolitikerns insikt om sparbehovet och skattehöjningars begränsningar är särskilt stor. Kanske skulle det inte skada att bjuda in några av dem som medverkade till att sanera New Yorks ekonomi till en turné i svenska kommuner och landsting. Det är alltid billigare att lära av andra misstag än av egna.